

## ÖNIGAZGATÁS A TÁRSADALMI JÓLÉTI SZFÉRÁBAN JUGOSZLÁVIÁBAN

Az előadás elsődleges célja a szociálpolitika, ezen belül elsősorban az egészségügy működési rendszerének ismertetése a jugoszláv öniszervezési rendszer sajátos viszonyai között. Általános, de csak vázlatos áttekintést kívánunk nyújtani a jóléti szféra intézményi struktúrájáról, foglalkozunk az öniszervezés érvényesülésének kérdéseivel és problémáival ezen a területen, különös tekintettel az anyagi erőforrások felhasználására, az azokkal való rendelkezés módjaira, a dolgozók részvételére a döntések meghozatalában. Abban a tanulmányban, amelynek nyomán előadásunk készült, részletesebben vizsgáltuk a Szabadkai Egészségügyi Öniszervezési Érdekközösség (SZEÜEK) tevékenységét, konkrét példáink ezért elsősorban innen származnak.

### I.

Jugoszláviában a szocialista társadalmi berendezkedéssel harmónikusan, annak szerves részeként alakult ki a szociálpolitika, vagy más kifejezéssel a társadalmi jóléti politika. A politikai és gazdasági öniszervezési rendszer kiépítésével párhuzamosan jelentős változásokon ment át a jugoszláv társadalmi jóléti rendszer.

Az 1974. évi alkotmány törvénybeiktatásával a társadalmi jóléti törvényhozás átkerült a köztársaságokhoz, az autonóm területekhez, illetve tovább lefelé a községekhez, a társult munka szervezeteihez és az öniszervezési érdekközösségekhez. Ugyanakkor a szociálpolitika fejlesztésénél más társadalmi tevékenységek fejlesztéséhez hasonlóan – az volt a cél, hogy fokozatosan csökkenjen minden, de különösen a köztársaságok és autonóm tartományok által végzett jogi szabályozás, és erősödjön a társadalmi szerződések és öniszervezési megállapodások szerepe a társadalmi jólét biztosításáért felelős körökben. E célnak megfelelően az államnak és igazgatási egységeinek a társadalmi, jóléti szektor fejlesztésére és szabályozására irányuló, korábban gyakorolt uralgó befolyása átkerült a társult munkásokhoz, illetve a többi dolgozóhoz és állampolgárhoz. Intézményi szempontból e változások többek között a társadalmi jóléti öniszervezési szervek, közösségek szerveződésein fejeződnek ki. E közösségekben a dolgozók küldöttjei döntenek a társadalmi jóléti fejlesztésekről és szabályoznak egyéb szociálpolitikai szempontból fontos, a szociális juttatásokhoz kapcsolódó ügyeket. Pénzügyi vonalon pedig azt jelenti, hogy az állami költségvetésnek a társadalmi jólét finanszírozásában játszott szerepét ettől függetlenül, az öniszervezési egyezményekben meghatározott források vették át.

## A társadalmi jólétért felelős szervezetek

A társadalmi jólétért felelős szervek tevékenységi körébe tartozik a szociálpolitika kialakítása, továbbá az, hogy a szolidaritás és viszonyosság elvei alapján forrásokat biztosítsanak e politika megvalósításához és intézkedéseket hozzanak a társadalmi jólét fejlesztése és realizálása érdekében.

A szociális funkciók ellátására hivatottak mind a gazdálkodó szervezetek, mind a kifejezetten szociális tevékenységet folytató egységek, mind a társadalmi-politikai szervezetek és egyéb humanitárius intézmények.

A társultmunka szervezeteiben egyesült dolgozók intézkednek saját dolgozóik jóléti ügyeinek megoldásáról. A társadalmi jóléti öngazgatási érdekközösségekben delegált küldöttek révén döntenek a helyi szintű szociális fejlesztésekről. A nagyobb munkaszervezetekben saját jóléti szolgáltatási hálózatuk is lehet.

A társadalmi jóléti tevékenységek köré szerveződő öngazgatási érdekközösségek (ÖEK) (pl. egészségügyi ellátás, oktatás, nyugdíj és rokkantbiztosítás, lakás, foglalkoztatás stb. Ugyéne szerveződő érdekközösségek).

A különböző szociális tevékenységek, feladatok ellátására társadalmi jóléti öngazgatási érdekközösségek alakultak, melyeket az egyes területeken élő dolgozók és állampolgárok, vagyis a szolgáltatásokat igénybe vevők, valamint az adott (pl. egészségügyi) társadalmi jóléti szektorban működő társultmunka szervezet dolgozói, vagyis a szolgáltatásokat nyújtók együtt alkotják. Az öngazgatási érdekközösségek több, egymásra épülő szinten jönnek létre, a szintek között feladatköri megoszlás van. (Szabadkai példa: Az egészségügyi alapellátást, járóbetegellátást a községi közösségek biztosítják, a kórházi, szakorvosi ellátást a regionális egészségügyi érdekközösség keretében valósítják meg, a magasfokú orvostudományi munkákat pedig tartományi szinten szervezik meg.)

## Az öngazgatás érvényesülése a társadalmi-gazdasági szervezetekben

Az öngazgatásra való jog a dolgozók valamennyi jogának alapja Jugoszláviában. Lényege a személyes, közös és általános társadalmi érdekekről való döntés a társultmunka szervezeteiben, a helyi közösségekben, a társadalmi, politikai közösségekben, az öngazgatási érdekközösségekben, valamint a dolgozók öngazgatási társulásának minden más formájában. A társultmunka szervezeteiben, illetve más öngazgatási közösségekben az öngazgatási viszonyokat az öngazgatási megegyezések (a dolgozók egymás közötti viszonyai) és a társadalmi megállapodások (más szervezetekkel való viszony) rögzítik, szabályozzák.

A munkás-önkormányzat megvalósítása közvetlen és közvetett módon történik. A dolgozók a gyűléseken referendum, egyéni véleménynyilvánítás útján döntenek az alapszervezet lét-

rehozásáról, alapszabályáról, tervének irányelveiről, a személyes és a közös fogyasztásra szolgáló eszközök elosztásának mércéiről és alapjairól, az öngazgatási megegyezésekről, továbbá az alapszabályban meghatározott egyéb kérdésekről. A munkás küldöttekből álló munkástanács révén a dolgozók közvetetten vesznek részt az irányításban. Ennek működési mechanizmust a szabadkai tapasztalatok alapján a következőképpen választhatjuk: Az öngazgatási érdekközösség legfőbb öngazgatási szerve a közügyűlés, amely a küldöttrendszer alapján jön létre és tevékenykedik. A közgyűlés a pénzeszközöket adó és a szolgáltatásokat igénybe vevő dolgozók küldötteiből és az egészségügyi társultmunka szervezet dolgozóinak küldötteiből tevődik össze. A Szabadkai Egészségügyi Öngazgatási Érdekközösségben a közgyűlés 2 tanácsból áll: a szolgálat nyújtói (vagyis az egészségügyi dolgozók) és a szolgálat igénybevevői küldötteinek tanácsa. Az egyes tanácsoknak saját hatáskörük is van. A szolgáltatásokat igénybe vevők önálló jogkörébe a befizetendő járulékszázalékokkal, az egészségügyi szükségletekkel, az ellátási jogok mértékével és nemeivel, a költségvetéssel, egyes fejlesztési tevékenységekkel kapcsolatos kérdések tartoznak. Az egészségügyi dolgozók küldötteinek tanácsa elsősorban az egészségügyi ellátás megvalósításának szakmai vonatkozásait, az érdekközösség eszközeinek ésszerű felhasználására tett intézkedéseket, az egészségügyi tevékenység fejlesztési tervét, a szabad munkacserével kapcsolatos mértékszabályokat (a szolgáltatások árai) vitatja meg.

### Pénzügyek

Az öngazgatás elve gazdasági, pénzügyi vonalon azt jelenti, hogy Jugoszláviában a közös fogyasztási, jóléti szféra is önfinanszírozó. A legtöbb ország (tőkés és szocialista egyaránt) gyakorlatától eltérően Jugoszláviában a társadalmi közös fogyasztást döntően nem az állami költségvetésből finanszírozzák. Az igazgatás, a honvédelem, a rend és jogbiztonság költségeit fedezi a költségvetésből. A társadalmi fogyasztás többi részét (a kifejezetten jóléti szférát, mint oktatás-kultúra, egészségügy, társadalombiztosítás stb.) meghatározott pénzügyi alapok révén tartják fenn.

Az állampolgárok saját eszközeikkel járulnak hozzá minden jóléti szükségletük kielégítéséhez, és megvan annak a lehetősége, hogy saját maguk döntsék el, mire, mennyit adnak. Az öngazgatás alapján meghatározott hozzájárulások révén befolyt eszközöket nem a központi költségvetésbe ömlesztik, hanem különböző közfogyasztási alapokba, foglalkoztatási alapba, a dolgozók szolidaritási és biztonsági alapjaiba stb. csoportosítják, egyes meghatározott ŐEK-k keretében.

Az 1974-es alkotmány óta a közös társadalmi szükségletek kielégítését szolgáló eszközök átstrukturálódása ment végbe: a költségvetés elvesztette korábbi szerepét, s az elsőbbség az ŐEK-é lett, melyek átvették a költségvetés funkcióinak jelentős részét.

A jóléti szükségletek kielégítésére szolgáló, az ŐÉK-k keretében összegyűjtött pénz-eszközök a következő forrásokból képződnek:

- a dolgozók személyes jövedelméből való hozzájárulás (SZEÜÉK: 1982: 7,3 %);
- a társultmunka szervezeteinek (TMSZ) jövedelmeiből fizetett hozzájárulás;
- társadalmi-politikai közösségek költségvetéséből kapott kiegészítő eszközök;
- egyéb hozzájárulás és térítés. Ezek főképp az érdekközösségek tagjai által fizetett rész-hozzájárulások, amelyeket egyes egészségügyi ellátási formákra a megnövekedett kiadások fedezése érdekében vezethetnek be. (1982-ben a póttjárulék 1 % volt, SZEÜÉK.)
- elmúlt évek eszközeinek átvitele.

Legjelentősebb a dolgozók személyes jövedelméből való hozzájárulás (50 %-ot jóval meghaladó), a második legnagyobb forrás a TMSZ-ok jövedelméből származó hozzájárulás.

Az érdekközösségekbe befizetendő hozzájárulásoknak sok fajtája van, az abból fenntartott szociális juttatásoknak megfelelően. A járulékok fajtájáról és nagyságáról a köztársaságok, autonóm tartományok, községek öngazgatási testületei hoznak döntéseket. A megállapított járulékok fizetési kötelezettségét törvény védi.

Az érdekközösségek öngazgatása elsősorban ezen eszközök, pénzügyi alapok elosztásának szabályozásában, a nyújtandó szolgáltatások körének, összetételének meghatározásában érvényesül. A járulékok sajátos pénzügyi eszközök, heterogén jellemzőkkel. Definíció szerint önkéntes hozzájárulások, a kényszerfizetésből következően azonban hasonlítanak az adókhoz, illetékekhez is. Felvetődik tehát a kérdés, hogy van-e különbség a hozzájárulás és az adó között, mennyire érvényesül az előbbiben az öngazgatási jelleg? A válasz igen nehéz, hiszen még Jugoszláviában sincs mind a mai napig teljeskörűen kidolgozott elmélet a társadalmi finanszírozási rendszerről, sőt az öngazgatási rendszerről sem. Jelenleg is igen eltérőek a vélemények arról, hogy mit kell hozzájárulás alatt érteni.

A járulékok mindenekelőtt abban különböznek az adóktól, hogy ki veti ki azokat. A hozzájárulás öngazgatásilag megállapított társadalmi kötelezettség. A lényeg a döntés módjában, a közös szükségletek eszközeinek elvonási és felhasználási formájában van. A dolgozók öngazgatási testületei döntenek köztársasági, tartományi községi szinten a hozzájárulások mértékéről, fajtáiról, a fizetésre kötelezettek köréről, majd az ŐÉK-ben ők állapítják meg a szükségletek kielégítésének színvonalát, az eszközök felhasználását. Közgazdaságilag a hozzájárulások ugyanúgy a lakosság vásárlóerejének lekötését jelentik, mint az adók. Keletkezésüket, mértéküket azonban elsősorban nem az állam pénzügyi és jövedelempolitikája szabja meg, hanem a dolgozók elhatározásai. Politikai szempontból a járulék-rendszer a dolgozók közvetlenebb, nagyobb mértékű részvételét jelenti a közösségi szolgáltatások szervezésében. Jogi szempontból, a fizetéskötelezettség tekintetében a hozzájárulások egyenlővé tehetők az adókkal, hiszen a járulékokról szóló öngazgatási megegyezők törvényerejűek.

A kényszer azonban a járulékok esetében kevéssé intenzív, inkább formális jellegű. A hozzájárulások befizetése körül sokkal kevesebb a probléma, mint az adók körül. Ennek oka,

hogy a hozzájárulásnál mindig létezik a kötelezettek számára konkrét ellenszolgáltatás, gazdasági ellenérték, míg az adók esetében csak általános ellentétel létezhet. A közvetlen előnyökért pedig az emberek mindig szívesebben fizetnek. Lényeges kérdés - mind elvi, mind gyakorlati szempontból - a viszony, az arány a hozzájárulás két fő forrása között. Elvi jelentősége abban áll, hogy a közösségi szükségletek költségei mind közvetlenül kötődjenek az "elsődleges" felhasználóhoz. Ha olyan tevékenységekről van szó, amelyek az anyagi termelés ellátásához szükségesek, akkor költségeiket a TMSZ jövedelméből kell fedezni. Azon szolgáltatások finanszírozására viszont, amelyek végső fogyasztást jelentenek, legalkalmasabb forrás a munkás személyi jövedelme.

A kérdés gyakorlati jelentősége abból ered, hogy a finanszírozás két alternatívájában eltérőek az érdekeltségi viszonyok. A megvalósuló fogyasztás terjedelme és szerkezete függ attól, hogy az egyén a szükségleteit közvetlenül a személyes jövedelméből, vagy pedig más forrásból elégíti ki. Általában nagyobb a takarékoságban, gazdálkodásban való érdekeltség, ha ezen szükségletek kielégítését a személyi jövedelemből biztosítják.

A dolgozók a járulékokat a bruttó személyi jövedelmek után fizetik a munkaadóknak, illetve csak a nettó személyi jövedelmet kapják kézhez, a bruttó bérből a levonások automatikusan megtörténnek, a TMSZ-ok a levont hozzájárulásokat a megfelelő ÖEK számláira utalják át.

A járulékok mértéke a jóléti szolgáltatás tervezett színvonalához szükséges eszközök nagyságától függ és arányos a munkás személyi jövedelmével, valamint a TMSZ jövedelmével is. A köztársaságok, tartományok azonban különböző kritériumokat alkalmaznak a hozzájárulások nagyságának meghatározásában, így azok mértéke eltérő lehet.

Ahhoz, hogy teljesebb képet kapjunk a közösségi szolgáltatásokhoz való hozzájárulások jelentőségéről és szerepéről, elemezni kell részarányukat az ország nemzeti jövedelmében. A közös szükségletek kielégítésére szolgáló pénzeszközök folyamatos növekedése figyelhető meg.

Ez az ütem túlhaladja a nemzeti jövedelem dinamikáját is, ez azt jelenti, hogy egyre nagyobb részarányt köt le a közös jóléti fogyasztás. Az eredmény a nemzeti jövedelem elosztásában az alaparány megbomlása a felhalmozás rovására, amely már veszélyezteti a gazdaság újratermelő képességét, korlátozza a gazdasági fejlődés lehetséges ütemét. Ez a strukturális aránytalanság ma komoly problémája a jugoszláv gazdaságnak.

A hozzájárulások mértékének, a szolgáltatások szintjének visszafogása viszont a jugoszláv szociálpolitika azon elvének feladását jelentené, mely szerint a társadalmi jóléti juttatások színvonalát a létfenntartási költségek változásához igazítja. Ezt az alapelvet a gazdaságban fellépő strukturális problémák, a fokozott mértékű infláció miatt egyébként sem képesek maradéktalanul érvényesíteni.

A fogyasztás korlátozása összeütközésbe kerülne az öngazgatási elvekkel is. A jelen rendszerben főleg alulról jövő mechanizmusok, öngazgatási döntések határozzák meg a járólékok nagyságát; a társadalmi-politikai közösségek által kidolgozott mérlegek összegezeként alakul ki a fogyasztás-felhalmozás aránya. A fogyasztás korlátozása érdekében azonban elsődlegesen központi mérlegek kidolgozása szükséges, melyek megvalósítása elkerülhetetlenül együtt járna az erőteljesebb felsőbb irányítással, adminisztratív szabályozással.

## II.

Jugoszlávia legjellemzőbb és legsajátosabb vonása az öngazgatási rendszer, amely a munkástanácsokban és a dolgozók egyéb öngazgatási szerveiben jut kifejezésre. Az önrendelkezés a küldöttrendszer útján valósul meg, mely képviseli mind az egyén, mind a közösség érdekeit.

A munkásöngazgatás kiterjed a társadalmi-gazdasági élet egész területére - tehát nem csak a termelésre, hanem az elosztás - fogyasztásra is. Ezáltal a dolgozó maradéktalanul ura lehet egész jövedelmének, közvetlenül és önállóan dönthet arról, hogy milyen mértékben, milyen szinten elégíti ki szükségleteit. Ebből következően a lakosság a közös szükségletek kielégítését nem az állam jótékony adományának tekinti, amelyet csak passzívan elfogad. Mivel a lakosság önmaga fizeti ezen fogyasztások fedezetét, önmaga dönt a közös, jóléti szükségletek kielégítésére csoportosítható eszközökről, racionálisabban, hatékonyabban is kezeli azt.

A társadalmi öngazgatás széles körű rendszerének kialakítása elkerülhetetlenül hibákkal és fogyatékoságokkal is együtt jár. A társultmunka szervezetek konkrét gyakorlatában több olyan probléma adódik, amely gátolja az öngazgatási jogok érvényesülését.

Előfordul, hogy egy szűkebb csoport rákényszeríti akarát az öngazgatási szerve, úgy hogy a csoport érdekét általánosnak tünteti fel. Ilyen körülmények között az öngazgatási szerv tagjai nem merik kifejtani szabadon ellenkező nézeteiket.

Az öngazgatási szervek ülései előtt szokásosak a szűkörű megbeszélések. Ezeken többnyire a vezetők, a munkástanácsok elnökei beszélnek meg, hogy milyen álláspontot foglaljanak el abban a kérdésben, amelyről a munkástanácsnak kell döntenie. Az előzetesen kialakított egységes álláspontot ezután könnyebb elfogadtatni, s ezzel tulajdonképpen kérdésessé válik az öngazgatási szerv tényleges szerepe, feladata.

A munkástanácsok ülésein általában igen sok napirendi pont szerepel. Ilyen helyzetben a küldöttek nem tudnak megfelelő figyelmet szentelni még a legfontosabb problémákra sem. Legtöbbször az idő szorításában gyorsan futnak keresztül az egyes kérdéseken anélkül, hogy érdemben tárgyalnának róluk, így a döntések is sokszor formálisak.

A formális döntéshez kapcsolódóan meg kell említeni a megfelelő ellenőrzés hiányát is. Egy-egy feladat megvalósítását az adott öngazgatási szervhez tartozó munkások több, mint felének kell jóváhagyni. A döntés sokszor csak az 50 %-ot alig fél vagy 1 %-kal meghaladó egyetértés eredményeként jön létre, az adatok valódiságáról azonban a munkások nem tudnak meggyőződni. Mindebből adódik a következtetés: a munkások tényleges hatása a döntéshozatalra az öngazgatási intézményekben messze elmarad még attól a szinttől is, amely megfelelné formális részvételüknek. A munkások viszonylagos részvétele a döntéshozatal formális központjaiban annál kisebb, minél magasabb szintről van szó.

Jugoszláviában - a magyar gyakorlattól eltérően - a társadalmi jóléti fogyasztás finanszírozásának súlypontját nem a költségvetés, hanem a dolgozók jövedelméből öngazgatási-lag megállapított hozzájárulások jelentik. A közösségi szükségletek anyagi alapjainak biztosítását szolgáló rendszer igen összetett. Ahány ÜEK van, annyi különböző hozzájárulás fizetésére van szükség. A járulékok nagyságának meghatározása többlépcsős, bonyolult folyamat, ráadásul a mérték gyakran változik, így technikai nehézségek, hibák adódnak az elszámolásban, levonásban. A köztársaságokban és tartományokban különbségek vannak a hozzájárulás alapelemeinek meghatározásában, s eltérések lehetnek a köztársasági és a községi előírásokban is. A köztársaságonkénti egységes szabályozás, a rendszer egyszerűsítése egyre sürgetőbb feladattá válik.

A hozzájárulások legsúlyosabb problémája azonban nem is a rendszer bonyolultsága, hanem a felhalmozásra gyakorolt hatása. A tiszta jövedelem felosztása, a fogyasztás-felhalmozás arányainak kialakítása elsősorban a társult munkaszervezetek, érdekközösségek öngazgatási aktsaiban történik, és semmi nem biztosítja, hogy ez az arány megfelelő legyen. Születnek ugyan társadalmi megállapodások, amelyben a helyes jövedelemfelosztást meghatározzák, azonban a gyakorlatban legtöbbször eltérnek ettől a megállapodástól, különösebb felelősségrevonás nélkül. A TMSZ-ok érdekelték a személyi jövedelem emelésében, a jövedelmek emelkedése viszont egyre nagyobb arányú járulékképződést is jelent egyben. Nincs tehát egy olyan mechanizmus, amely a bérek és járulékok, valamint a felhalmozás közötti arányt a megfelelő szinten tartaná. Az összes fogyasztási formák megnövekednek, a felhalmozás irányíthatatlan, kicsi a gazdaság újratermelési, növekedési képessége. Az aránytalanság kiküszöbölését, a helyes szerkezet kialakítását azonban a gazdaságba történő adminisztratív beavatkozás nélkül kell megoldani, mert az a meghirdetett öngazgatási politikával ellenkező.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

Dusan Bilandzic: Az öngazgatói szocialista társadalom létrehozása Jugoszláviában. Fórum, Novi Sad, 1973.

Stojan Bulat: A piac és a terv szerepe az öngazgatási rendszerben. Fórum, Novi Sad, 1973.

Drustveni proizvod - i narodni dohodak. Statisticki Bilten. Beograd, 1972.

- Sretan Sokic - Vukasin Masnikosa: Tervezés a társultmunka szervezeteiben. Fórum, Novi Sad, 1973.
- Edvard Kardelj: A szocialista öngazgatás politikai rendszerének fejlődései irányai. Fórum, Novi Sad, 1977.
- Stojan Bulat: Jövedelemképzési és elosztási politika. Fórum, Novi Sad, 1973.
- Törvénytervezet az egészségvédelemről. Küldöttek Híradója, Novi Sad, 1981.
- A Szabadkai Egészségügyi Öngazgatási Érdekközösség közgyűléseinek vitaanyagai. Szabadka, 1981.